

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

THIAGO SILVA DUARTE

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA IDEAL DE CHANG: UM ESTUDO DO
DESENVOLVIMENTO DA CORÉIA DO SUL ATRAVÉS DA SIDERÚRGICA
POSCO

FLORIANÓPOLIS, 2016

THIAGO SILVA DUARTE

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA IDEAL DE CHANG: UM ESTUDO DO
DESENVOLVIMENTO DA CORÉIA DO SUL ATRAVÉS DA SIDERÚRGICA
POSCO

Monografia submetida ao curso de Relações
Internacionais da Universidade Federal de
Santa Catarina, como requisito obrigatório
para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof. Dra^a Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

FLORIANÓPOLIS, 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 7,0 ao aluno Thiago Silva Duarte na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação do trabalho O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA IDEAL DE CHANG: UM ESTUDO DO DESENVOLVIMENTO DA CORÉIA DO SUL ATRAVÉS DA SIDERÚRGICA POSCO

Banca Examinadora:

Prof. Dra^a Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques

Prof. Dr. Marcos Alves Valente

FLORIANÓPOLIS, 11 de Julho de 2016

Dedico este trabalho ao meu querido e amado Brasil, que em algum dia deixará de ser o país do futuro para se tornar o país do presente que tanto desejamos e espero de alguma forma poder contribuir para isso.

Agradeço, primeiramente a minha mãe e a meu pai, que sempre estiveram dando todo suporte necessário para eu cumprir essa jornada.

Agradeço a minha professora e orientadora Patrícia, que se colocou a disposição para me auxiliar nesse trabalho que por pouco eu não desisti.

Agradeço a universidade e todas as experiências que ela me proporcionou, todos deveriam passar por essa vida universitária, pois as possibilidades são infinitas.

Agradeço ao Centro Acadêmico de Relações Internacionais da UFSC, boa parte da minha vida universitária se deve a essa instituição que eu ajudei a criar.

Agradeço ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina que é único e todos os professores que fazem esse curso ser o que é.

Agradeço ao C6, turma 091 Sucesso, o Novo Mene, em especial ao Gui, Lucas e Mari que sem o auxílio direto dessas três pessoas incríveis não seria possível a conclusão desse trabalho.

Agradeço a todos que acreditaram em mim e torceram para que esse momento chegasse.

Agradeço a todos que passaram pela minha vida de alguma maneira, em uma aula, um evento, uma discussão, um happy hour, uma cervejada, um abraço, um carinho. Posso não ter lembrado de alguém, mas de alguma forma todas essas pessoas fizeram parte de tudo isso.

Por fim, agradeço a Família Silva Duarte.

"Fim."

Alguém que conseguiu terminar algo na vida.

RESUMO

Nesta monografia procura-se apresentar os aspectos fundamentais do Estado desenvolvimentista ideal de Ha-Joon Chang em contraposição a ideia neoliberal de não-intervenção estatal na economia. Para verificar esse Estado ideal, utiliza-se o caso da história de criação e desenvolvimento da siderúrgica POSCO, com foco no papel do Estado da Coreia do Sul durante o governo do Presidente Park Chung Hee, nas décadas de 1960 e 1970. Nesse período o país estava esgotando um modelo de desenvolvimento baseado em substituição de importação e passou a um modelo orientado à exportação. No estudo verificou-se que o Estado Sul-coreano desempenhou um papel fundamental no processo de desenvolvimento do país, alterando sua própria estrutura, através do desenvolvimento de instituições, com fins a se adaptar às transformações e incorporar as capacidades necessárias para alcançar os objetivos de longo prazo estabelecidos.

Palavras-chave: Coreia do Sul; desenvolvimentismo; Estado desenvolvimentista; POSCO; substituição de importações.

ABSTRACT

This paper seeks to present the fundamental aspects of the ideal developmental state from Ha-Joon Chang as opposed to neoliberal non-intervention state idea in the economy. To verify this ideal state we use the example of the history of creation and development of the steel company POSCO, focusing on the role of the State of South Korea during the administration of President Park Chung Hee in 1960 and 1970. During this period the country was running out a development model based on import substitution and changed to an export-oriented model. In the study it was found that the South Korean state played a key role in the country's development process by changing its own structure, through the development of institutions, with the purpose to adapt to changes and incorporate the capabilities needed to achieve the established long term objectives.

Keywords: developmentalism; developmental state; import substitution; POSCO; South Korea.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

EPB – Economic Plan Board

EUA – Estados Unidos da América

FED – Federal Reserve System

FKI – Federal Korean Industries

FMI – Fundo Monetário Internacional

FYEP – Five-Year Economic Plan

KAIS - Korea Advanced Institute of Science

PIB – Produto Interno Bruto

POSCO – Pohang Iron and Steel Company

POSTECH - Pohang University of Science and Technology

RIST - Research Institute Of Industrial Science And Technology

USAID – United States Agency for International Development

USOM – United States Operations Mission

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Fases de Desenvolvimento da POSCO.....	35
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Custo De Produção de Bobina Laminada a Frio em uma Empresa Siderúrgica Integrada.....	37
Tabela 02 – Dependência de Tecnologia Estrangeira.....	39

1. INTRODUÇÃO	13
2. O DESENVOLVIMENTISMO.....	16
2.1. HISTÓRIA DA IDEIA E DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTAS	16
2.2. CEPAL E O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES.....	19
2.3. CRÍTICA AO NEOLIBERALISMO	20
2.4. CHANG E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA IDEAL.....	23
3. CORÉIA DO SUL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS	26
3.1. SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NA CORÉIA DO SUL.....	28
3.2. A VISÃO DO PRESIDENTE PARK	29
3.3. CONDIÇÕES ANTERIORES PARA A CRIAÇÃO DA POSCO.....	30
4. A POSCO: UMA REVISÃO HISTÓRICA	32
4.1. TENTATIVAS DE CRIAÇÃO DA POSCO	32
4.1.1. Criação do FKI e a escolha de um dos <i>Chaebols</i> em 1961	32
4.1.2. FKI e o FYEDP - Março de 1962	33
4.1.3. Consórcio Internacional: USOM e Banco Mundial - Julho de 1962	34
4.1.4. Debates MCI E EPB - Ano de 1964	34
4.2. O SUCESSO	35
4.2.1. Competitividade	36
4.2.2. Evolução	40
5. O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA IDEAL DE CHANG NA CRIAÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO DA POSCO.....	44
6. CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

1. INTRODUÇÃO

Inicia-se este trabalho falando de algo à primeira vista não diretamente relacionado com o que se desenvolverá a seguir, mas importante para entender o porquê de se realizar. O Brasil é considerado há tempos o país do futuro. Todos os altos e baixos que se passaram na política, na economia e na sociedade brasileiras fizeram com que pessoas passassem a estudar os motivos desses momentos, os entendimentos de como este país está inserido no mundo e as perspectivas para o futuro.

Resolveu-se buscar respostas no entendimento de como outros países se desenvolveram. Nesta pesquisa encontrei a Coreia do Sul, um dos poucos casos do século XX, de países em desenvolvimento, que se tornou desenvolvido. De maneira que, após as Grandes Guerras Mundiais, essa península do leste asiático tinha um PIB per capita equivalente à metade do brasileiro, na década de 1970 o PIB per capita do Brasil ainda era cinquenta por cento maior que do país asiático, e neste século XXI, o sul-coreano não só ultrapassou em termos per capita o brasileiro como ficou equivalente ao dobro.

Por mais que haja diferenças culturais e geopolíticas importantes que talvez possam explicar o desenvolvimento maior do país asiático em relação ao sul americano, resolveu-se pesquisar casos de sucesso da Coreia do Sul e houve a curiosidade de se entender como ocorreu a formação e o desenvolvimento da siderúrgica *Pohang Iron and Steel Company* (POSCO), base para o desenvolvimento de tantos outros setores da economia desse país.

Outro fator importante, alvo de constante dúvida é o papel do Estado no processo de desenvolvimento dos países, como ele se apresenta e a viabilidade do desenvolvimento a partir do Estado.

O objetivo deste trabalho é entender uma das dimensões do processo de desenvolvimento da Coreia do Sul a partir do papel desempenhado pelo Estado, em especial no que tange à criação e ao desenvolvimento da siderúrgica POSCO. Para embasar este estudo utiliza-se do Estado desenvolvimentista ideal de Chang (1999), visto que tal marco teórico privilegia o entendimento e a importância do papel do Estado no desenvolvimento de um país.

Ao longo deste trabalho propõe-se aplicar esse conjunto de ideias fundamentais desenvolvimentistas de Chang (1999) através de um estudo de caso acerca da história da

criação e desenvolvimento da siderúrgica POSCO. A ferramenta do estudo de caso se refere, segundo Bennett (2002), a uma seleção investigativa sobre determinado aspecto histórico. Ou seja, verificar os elementos do Estado desenvolvimentista ideal de Chang que estão presentes no processo de criação e desenvolvimento da POSCO.

O capítulo 2 se inicia com a história da ideia de desenvolvimentismo e do Estado desenvolvimentista. O marco teórico que irá permear o capítulo será a visão de desenvolvimento do economista Ha-Joon Chang. Na segunda seção apresentarei as ideias da CEPAL¹ e do Processo de Substituição de Importação, relacionadas ao Estado Desenvolvimentista, estudadas no Brasil e na América Latina, através de Goldenstein (1994) e Tavares (2000). Na seção 2.3, descreverei a crítica ao neoliberalismo a partir de Harvey (2005) e Chang (1999), necessária para entender o papel do Estado na discussão da ideia de desenvolvimento. Na última seção desse capítulo, será apresentado o conceito Estado Desenvolvimentista ideal de Chang (1999), que é a abordagem que irá guiar o estudo da criação e desenvolvimento da POSCO.

O capítulo 3 começará contando a história moderna da Coreia do Sul, desde sua origem a relações e influências de países como EUA, URSS e Japão. Em seguida, brevemente, mencionará como era a economia do país no pós-Guerra, por meio da Substituição de Importação e ajuda financeira internacional, e quais aparatos estatais eram os maiores responsáveis pelo desenvolvimento do Estado. É descrita uma transição de orientação para exportação, para melhorar a economia do país e não precisar mais de auxílio financeiro externo. É exatamente durante esse processo que surge a ideia de criação de uma indústria siderúrgica pelo Presidente Park, que foi o presidente que permaneceu no poder por mais tempo na história da Coreia do Sul. Essa ideia é de pronto questionada e considerada inviável pelos EUA e pelo Banco Mundial, que davam o suporte financeiro ao país à época.

O capítulo 4 abordará as tentativas de criação da POSCO. Para tal, será utilizada a visão de San-young Rhyu e Seok-jin Lew, descritas no livro *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*, que trata do desenvolvimento da Coreia do Sul através dos atos do Presidente Park. Nessa parte do trabalho será possível perceber as formas como Estados Unidos e Japão influenciaram nessas tentativas, além das relações do governo da Coreia do Sul com o empresariado nacional. Indo além de uma

¹ CEPAL – “A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile.” Fonte: CEPAL. Retirado do site <http://www.cepal.org/pt-br/about>.

mera subserviência ou condição geopolítica, mas também da capacidade de ter um objetivo e persegui-lo, dentre tantas dificuldades e opiniões contrárias para seguir com a ideia da POSCO. Em seguida, para descrever o processo de desenvolvimento da POSCO será utilizada, basicamente, a visão de Alice Amsden, a partir de seu mais conhecido estudo, *Asia Next Giant*, no qual ela descreve todo o processo de desenvolvimento sul-coreano a partir do aprendizado e protagonismo estatal.

O capítulo 5, basicamente, procurará alinhar vistas as ideias do Estado Desenvolvimentista ideal de Chang, apresentadas no capítulo 2, com o desenvolvimento da POSCO apresentado no capítulo 4, partindo dos antecedentes descritos no capítulo 3, o qual procura mostrar como era todo o ambiente e realidade Coréia do Sul daquela época, da sua história e o que se esperava desse Estado.

2. O DESENVOLVIMENTISMO

2.1. HISTÓRIA DA IDEIA E DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTAS

Em diversos campos das Ciências Sociais, muitos pesquisadores tem se dedicado à investigação das origens do desenvolvimento econômico das nações. Para Chang (1999), por exemplo, a existência de um Estado que seja capaz de criar e regulamentar as relações entre política e economia com o objetivo de criar políticas públicas que priorizem a industrialização – Estado frequentemente denominado como “desenvolvimentista” - é requisito obrigatório para o desenvolvimento econômico.

Enquanto na América Latina, estudos sobre o desenvolvimento econômico são protagonizados pela CEPAL (o qual tratarei com mais detalhes adiante), no restante do mundo, para Chang (2014), os estudos ligados ao papel desenvolvimentista do Estado são mais antigos que a Escola Clássica², partindo da ideia de que “economias atrasadas não podem se desenvolver deixando-se levar inteiramente pelo mercado.”.

Chang (2014) não considera o desenvolvimentismo uma Escola, por ser uma tradição com estudos dispersos, com variadas fontes de inspiração, sem um fundador ou seguidores facilmente identificáveis, ou mesmo uma teoria fundamental explícita. Para ele, esses fatos seriam resultados de uma preocupação em resolver problemas reais, juntando, de maneira pragmática e eclética, elementos de diferentes fontes, em detrimento de uma linha intelectual firme por parte dos formuladores de políticas que iniciaram a tradição desenvolvimentista.

Para Chang (2014), o desenvolvimentismo é o pensamento intelectual mais importante em relação ao seu impacto no mundo real, pois está presente nas experiências de desenvolvimento econômico bem sucedidas, como por exemplo, na Grã-Bretanha do século XVIII, na América do Norte e na Alemanha do século XIX, e na China atualmente. Dessa forma, o objetivo do desenvolvimentismo seria auxiliar os países mais atrasados a desenvolver suas economias e alcançar os desenvolvidos, não se restringindo a apenas buscar o aumento de renda, que poderia acontecer por meio de exploração de recursos naturais, como o petróleo. Mas também, alcançar o domínio de capacidades produtivas mais sofisticadas, utilizando, produzindo e desenvolvendo novas tecnologias e organizações. Segundo Chang (2014):

² Escola Clássica – pensamento econômico a partir das ideias de Adam Smith (1723–90), desenvolvidas por David Ricardo (1772–1823), Jean-Baptiste Say (1767–1832) e Robert Malthus (1766–1834).

“A tradição afirma que algumas atividades econômicas, tais como as indústrias de produção de alta-tecnologia, são melhores do que outras em permitir aos países a desenvolverem suas capacidades produtivas. No entanto, argumenta-se que essas atividades não se desenvolvem naturalmente em uma economia atrasada, uma vez que elas já são realizadas por empresas nas economias mais avançadas. Em tal economia, a menos que o governo intervenha - com tarifas, subsídios e regulamentos - para promover tais atividades, os livre-mercados, constantemente, as puxarão de volta para o que já está bom - ou seja, as atividades de baixa produtividade, com base em recursos naturais ou mão de obra barata. A tradição enfatiza que as atividades desejáveis e políticas adequadas dependem do tempo e do contexto.” (CHANG, 2014, p. 72. Tradução nossa).

Chang (2014) afirma que trabalhos ligados ao desenvolvimentismo começaram a ser elaborados no fim do século XVI e início do século XVII. Alguns exemplos são Giovanni Botero e Antonio Serra, economistas renascentistas italianos, que estudavam a necessidade do governo de promover atividades manufatureiras. E ainda, havia estudiosos que realizavam trabalhos ligados ao desenvolvimentismo nos séculos XVII e XVIII, conhecidos como Mercantilistas. Apesar desses estudiosos desenvolverem estudos considerados restritos à geração de superávit comercial, havia também os que trabalhavam a ideia de promoção de atividades econômicas de maior produtividade por meio de intervenções políticas. De maneira que, aqueles que discorriam sobre o superávit comercial, o tratavam como um resultado do desenvolvimento de atividades de alta produtividade, ao invés desse superávit ser como um objetivo em si. No final do século XVIII, esses estudos ligados à tradição desenvolvimentista se tornaram mais objetivamente focados na produção, deixando de lado a questão do superávit comercial e ideias mercantilistas, com a noção da indústria nascente de Alexander Hamilton, posteriormente desenvolvida pelo economista alemão Friedrich List.

Nas décadas de 1950 e 1960, a tradição desenvolvimentista teve trabalhos desenvolvidos sob a disciplina de Economia do Desenvolvimento, dissertando sobre países do capitalismo periférico da América Latina, da África e da Ásia. Segundo Chang (2014), Albert Hirschman foi o estudioso que elaborou a inovação mais importante sobre o tema, apontando que:

“[...] algumas indústrias têm vínculos, particularmente, densas (ou conexões) com outras indústrias; em outras palavras, elas compram de - e vendem para - um número particularmente grande de indústrias. Se o governo identificar e promover, deliberadamente, essas indústrias (as do automóvel e do aço são exemplos comuns), a economia crescerá com mais vigor do que deixar para o mercado.” (CHANG, 2014, p. 73. Tradução nossa)

Para Chang (2014), Alice Amsden é uma importante autora mais atual do desenvolvimentismo, que discorre sobre a necessidade de se complementar a proteção à indústria nascente com investimentos na formação da capacidade produtiva. Argumenta-se que a proteção reserva um mercado considerável para o aumento de produtividade por conta da escala, mas que para o aumento de produtividade real é imprescindível investimento em educação, P&D e treinamento.

Outro autor que não se pode deixar de mencionar é Evans (2004), que entende que o Estado pode assumir diversos papéis tanto positivos quanto negativos para o desenvolvimento, sendo interessante verificar, compreender e aprimorar as suas funções. Evans (2004) é um autor que reconhece os malefícios e benefícios da atuação do Estado na economia e em seu trabalho defende que a relação do Estado com a sociedade e a economia varia. Dessa maneira, parte do grau de autonomia que o Estado tem, além de como ele interage com os atores da sociedade, definindo em quatro tipos de papéis³ que o Estado teria. Além desses papéis que os Estados poderiam assumir, para Evans (2004), haveria como mensurar o sucesso ou estágio desenvolvimentista deles. O pior seria o “predatório” em que a movimentação e as ações estatais partem de troca de favores e corrupção, que para o autor seria por exemplo o antigo Zaire⁴. Haveria o “intermediário”, que seria segundo Evans (2004) o Brasil, em que há seguimentos do aparato estatal, ainda com relações espúrias com a sociedade, de maneira que não tenha autonomia suficiente para tomar decisões. Por fim, o autor descreve o Estado desenvolvimentista que seria o ideal, com autonomia suficiente para tomada de decisões. Para Evans (2004), esses estágios e papéis do Estado estariam relacionados a estrutura e capacidade estatais, e reação do capital ao que é proposto:

“[...] as variações nas relações Estado-sociedade e da organização interna do Estado criam diferentes graus de capacidade para promover o desenvolvimento... Os resultados desenvolvimentistas dependem do que os Estados fazem com as capacitações que têm, que papéis eles representam e como as suas futuras contrapartes reagem.” (EVANS, 2004, p. 109).

Apesar de existir diversos trabalhos acerca do desenvolvimentismo, Chang (2014) avalia que não existe uma coerência suficiente entre esses trabalhos de forma a poder ser estabelecida uma teoria mais abrangente na tradição desenvolvimentista. A ideia de desenvolvimentismo fica muito vulnerável às críticas como as de “falhas do

³ Para mais informações acerca dos papéis que o Estado pode assumir ver Evans (2004, p. 115-119).

⁴ Atualmente chamado de República Democrática do Congo.

governo”, pois uma série de trabalhos sugere a atuação do Estado em diversos aspectos. Mas, ainda assim, o autor defende que essa diversidade é uma característica eclética interessante, pois procura lidar com diversas situações reais e assim podem lidar com a complexidade do mundo, que uma teoria mais formalizada não poderia compreender.

Um outro trabalho que não se pode deixar de mencionar é Chang (2004) que descreve como países desenvolvidos se utilizaram do Estado e aparatos estatais para seus desenvolvimentos e após esse processo elaboraram cartilhas, não recomendando diversos instrumentos estatais utilizados para se desenvolver como políticas industriais, protecionismo e dirigismo estatal. O que reforça a necessidade de se estudar o papel do Estado no desenvolvimento de um país.

2.2. CEPAL E O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Mais próximo da realidade do Brasil e da América Latina, temos os intelectuais da CEPAL, dedicados aos estudos do desenvolvimento econômico na região. Segundo Tavares (2000), as economias latino-americanas passaram por sucessivas crises entre 1914 e 1945 por conta das Guerras Mundiais e da Crise Mundial de 1929 que foi um marco na ruptura do modelo primário-exportador, diminuindo a capacidade de importação dos países dessa região à metade.

Para Goldenstein (1994) o pensamento econômico dominante até então era o da Teoria das Vantagens Comparativas, no qual cada país deveria produzir e se especializar naqueles produtos em que tinha maior eficiência e dessa forma:

“[...] os frutos do progresso técnico seriam repartidos igualmente entre os países através da queda dos preços dos bens em cuja produção não houvesse incorporação de novas tecnologias. O corolário desta tese era que os países produtores de bens primários não só não precisavam como não deviam industrializar-se, pois produziam com menor eficiência e perderiam as vantagens que o comércio lhes dava.” (GOLDENSTEIN, 1994. p. 25)

Em oposição a esse pensamento dominante, Prebisch, segundo Goldenstein (1994), introduziu os conceitos de centro e periferia, de forma que o primeiro iniciaria e difundiria tecnologias capitalistas, enquanto que ao último restariam tecnologias atrasadas de produção. Um dos motivos para que os países do centro tivessem taxas de crescimento mais altas que os países da periferia seria a deterioração dos termos de troca. De acordo com a tese da deterioração dos termos de troca, no comércio

internacional, como os preços dos produtos manufaturados (predominantemente produzidos nos países centrais) crescem mais do que os preços dos produtos primários (predominantemente produzidos nos países periféricos), as importações dos países periféricos sempre cresceriam mais do que suas exportações, causando um déficit crônico no Balanço de Pagamentos.

Para Tavares (2000), haveria uma diferença da relação das importações na economia dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, isto é, enquanto que nos primeiros as importações, no geral, complementavam a necessidade de matérias primas e alimentos que não eram possíveis de serem produzidos internamente de maneira eficiente. Nos últimos, as importações compreendiam ainda, além dessa necessidade de complementação, de extensas faixas de bens de consumo final e de bens de capital para o processo de investimento induzido pelo crescimento exógeno de renda.

A industrialização via substituição de importações seria uma solução para diminuir a necessidade de moeda estrangeira gasta com as importações, de forma que esse processo de desenvolvimento seja “... ‘parcial’ e ‘fechado’ que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.”, segundo Tavares (2000, p. 225).

Dessa forma, seria imprescindível o papel do Estado para fazer com que o país saísse dessa situação de dependência e se desenvolvesse. A industrialização ocorreria através de um planejamento econômico, com mecanismos de proteção e promoção da indústria como a política de substituição de importações.

2.3. CRÍTICA AO NEOLIBERALISMO

O neoliberalismo, segundo Harvey (2005), vai surgir após um esgotamento da presença mais forte do Estado na economia, do Pós-Guerra de 1945 até a década de 1970. Primeiramente no Chile, após o golpe de Estado, em 1973, Pinochet assume e traz para reformar a economia do país um grupo de economistas com formação na Universidade de Chicago. Esses estudiosos ficaram conhecidos como Chicago Boys e uma das primeiras tarefas foi renegociar a dívida chilena com o FMI. Dentre as medidas tomadas pela equipe, uma das mais significativas foi a privatização do sistema de previdência social do Chile. Outro exemplo foi no Reino Unido com a escolha da Primeira Ministra Margaret Thatcher em 1979, com diversas medidas de austeridade e

redução de benefícios sociais com tolhimento do poder dos sindicatos britânicos. E ainda também nos EUA em 1980 com a posse do Presidente Reagan, avalizando a atuação de Paul Volker no FED.

Para Harvey (2005), o neoliberalismo se fundamentou a partir da ideia de dignidade humana e liberdade individual, as quais foram ameaçadas pelo fascismo, comunismo, ditadores no geral, e ainda consideradas ameaçadas por todas as formas de intervenção estatal que substituem a livre escolha individual pelo julgamento coletivo. O neoliberalismo, para Harvey (2005) não se priva de instituições para o seu livre funcionamento, pelo contrário, arranjos institucionais são essenciais para garantir liberdades individuais, e no âmbito da lei, a garantia da livre negociação de obrigações contratuais no mercado. Para isso, o Estado deveria utilizar o monopólio dos meios de violência para preservar a liberdade individual de ação, de expressão e escolha a todo custo. O neoliberalismo seria visto por seus estudiosos, segundo Harvey (2005), como “uma onda que levanta todos os barcos” e por meio do livre mercado seria possível eliminar a pobreza. Isto é, por meio da empresa privada e o empreendedorismo se chegaria à inovação e a criação de riqueza. As mudanças tecnológicas seriam incentivadas pela garantia da propriedade intelectual e o crescimento de produtividade contínuo elevaria o padrão de vida de todos.

Chang (1999) critica a ideia de liberalização em diversos aspectos. Primeiro sobre a definição do que seria “livre-mercado”, pois não teria como definir como livre um mercado sem fazer julgamento moral a respeito do sistema legal que o legitima, por exemplo:

“[...] é um (hipotético) mercado de trabalho que é sujeito a leis banindo o trabalho infantil (e não outra regulação) um mercado de trabalho “livre”? A maioria das pessoas vivendo nas economias da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) do Século XX consideraria esse mercado de trabalho como ‘livre’ mercado, enquanto que capitalistas ingleses do século XIX (e mesmo muitos capitalista de países do Terceiro Mundo do Século XX) como mercado ‘regulado’.” (CHANG, 1999, p. 186, 187. Tradução nossa.).

Para Chang (1999), os defensores do neoliberalismo acreditam que o livre mercado proporciona uma melhor alocação estática de recursos eficiente, gerando uma melhor alocação dinâmica de recursos, de forma que uma eficiência de curto prazo possa proporcionar um mesmo efeito de longo prazo. Esse entendimento para ele é equivocado, pois:

“inovação, frequentemente, exige arranjos institucionais complexos que não podem ser prestados no alcance das relações de mercado e competição de preços máximos, que os liberais pretendem atingir através da liberalização” (CHANG, 1999, p. 186, 187. Tradução nossa.)

Haveria, em seguida, para Chang (1999) o problema da institucionalização dessa liberdade econômica, isto é, saber quais seriam as especificações institucionais desse livre mercado, que na prática se propõe somente a uma simples exportação de modelos de instituições anglo-saxões, sem levar em conta a realidade local ou necessidade de cada Estado. Chang (1999) exemplifica que:

“O economista neoliberal não reconhece o papel positivo de fortes sindicatos centralizados (como na Escandinávia), mas é curioso que eles também ignoram o papel positivo das associações industriais ou associações patronais centralizadas (como em muitas economias da Europa Continental e do Leste Asiático), mesmo que isto seja provavelmente uma coisa muito "pró-mercado". Também é importante notar que a recomendação neoliberal para a liberalização financeira se baseia no modelo de sistema financeiro Anglo-saxão da relação entre empresas e bancos, não no modelo dominado pelos bancos alemão, ou nos modelos dominados pelo Estado, francês e japonês. Não há com certeza nenhuma menção da possibilidade de outros sistemas serem superiores ao Anglo-saxão de muitas maneiras.” (CHANG, 1999, p. 187, 188. Tradução nossa.)

Em relação aos limites da despolitização defendida pelos neoliberais, Chang (1999) critica o fato dos neoliberais considerarem que os erros nas políticas implementadas pelos Estados em desenvolvimento são muito mais fruto da natureza do Estado e dos grupos de interesse, de busca racional do melhor interesse individual; do que a baixa qualidade e fraca estrutura técnica das burocracias e instituições, e de objetivos estatais estipulados acima da capacidade de implementação dos próprios Estados.

Para Chang (1999) não faz sentido a ideia de que a “mão invisível” do mercado possa definir o melhor resultado de agentes competindo livremente na economia, enquanto que, na política, os agentes seriam corruptos, e chegam a um resultado irracional ou em desacordo com a realidade. Para o autor, “existem mais constrangimentos institucionais ao *self-seeking* (interesse próprio) na política do que no mercado.” (CHANG, 1999, p. 194).

Além disso, há uma preocupação de Chang (1999) para o fato de que a despolitização pode levar a atitudes autoritárias de exclusão de segmentos da sociedade

de um Estado, já que de qualquer forma, todo país tem uma história e uma formação de instituições políticas para discussão e deliberação de decisões da nação, isto é:

“[...] despolitização nunca pode ser completa na prática, e na melhor das hipóteses, equivale à destruição de alguns grupos de interesse (por exemplo, sindicatos), enquanto permitindo que outros exerçam os seus poderes ainda mais (por exemplo, grupos capitalistas)” (CHANG, 1999, p. 191. Tradução nossa)

Apesar de concordar que a influência de certos grupos poderia levar ao abuso de poder do Estado, Chang (1999) trabalha com a ideia de que a inclusão da política na economia pode evitar essa influência preponderante desses grupos que poderiam ser privilegiados. Para Chang (1999), a politização seria o meio de questionar a posição privilegiada de determinados grupos que impedem mudanças que possam alterar negativamente suas posições. E para que essa politização seja eficiente seria necessário um Estado reformado para administrar politicamente de forma eficiente a economia.

2.4. CHANG E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA IDEAL

Para Chang (1999), para que um Estado desenvolvimentista ideal possa levar a frente seus projetos ele deveria atuar por meio de quatro aspectos: **coordenação para mudanças sistêmicas; formulação de uma visão de futuro da economia; reforma e criações de instituições; e mediação de conflitos.** De maneira que:

“Esse Estado conduz os objetivos de crescimento a longo prazo e a mudança estrutural, administra "politicamente" a economia para aliviar os inevitáveis conflitos durante o processo de tal mudança (mas com um olhar firme sobre as metas de longo prazo), e se engaja em adaptação institucional e inovação para alcançar esses objetivos.” (CHANG, 1999, p. 192. Tradução nossa.)

No que concerne a coordenação para mudanças sistêmicas, para Chang (1999), caberia ao Estado coordenar o processo de desenvolvimento. O Estado deveria centralizar esforços servindo como guia de inovações, complementando investimentos através de subsídios, como em pesquisa para o desenvolvimento de novas indústrias, fazendo com que a iniciativa privada seja sinalizada pelo Estado para os caminhos que ela deva percorrer com apoio.

Essa coordenação do Estado é um contraponto da ideia neoliberal de que as melhores alternativas seriam alcançadas pelas pessoas buscando livremente seu melhor interesse, de forma descentralizada e voluntária, mas que para Chang (1999) não significaria necessariamente mudanças, mas somente melhorias limitadas.

Em relação à visão de futuro, Chang (1999) diz que além de coordenar o desenvolvimento, o Estado precisa formular uma visão de longo-prazo como um agente empreendedor. Isto é, ir além de se desenvolver para ser um Estado mais eficiente, relativo a um conjunto de escolhas já estabelecidas, mas formular esse conjunto de escolhas, observando que:

“Como há certas decisões que podem ser sensíveis apenas em nível nacional, o Estado, como o único agente que tem potencial (se não o efetivo) para representar o interesse nacional, tem de formular os conjuntos de escolha exigidos para essas decisões, por meio de fornecer uma "visão" para o futuro da economia. Esta visão tem que ser tal que deve ser capaz de abordar as questões de desenvolvimento a longo prazo, o que não podem ser tratados adequadamente por seguir cegamente os sinais de preços correntes.” (CHANG, 1999, p. 194. Tradução nossa.)

Essa visão, segundo Chang (1999), requer do Estado tomar riscos como se fosse um empreendedor privado e compreender que há a possibilidade de fracasso. Não sendo essa probabilidade um elemento de impedimento, mas de consciência, já que se não houvessem riscos, não existiriam empreendedores.

Para que essa coordenação do Estado possa acontecer e a visão de futuro possa ser criada, Chang (1999) destaca, também, serem necessários os últimos dois pontos a seguir.

A criação e reforma de instituições, que poderão gerar e desenvolver as inovações pretendidas pelo Estado, de maneira que, dependendo do objetivo, elas terão estruturas diferentes. Isto é, segundo Chang (1999), pode ser necessária a criação de monopólios para concentração de recursos e um progresso técnico mais rápido. Porém, pode ser mais interessante a restrição de monopólios para haver competição e incentivar a eficiência.

De acordo com Chang (1999), não é um processo fácil, muito menos certo que, o que o Estado entende que é a instituição correta, seja boa para a sociedade. Por mais que exista essa tendência em se propagar a replicação de instituições anglo-saxônicas, não há como um modelo ser estendido para todos, pois cada Estado tem sua realidade e sua história.

E por último, como, para Chang (1999), há diversos segmentos da sociedade com diferentes objetivos, existem conflitos de interesses que o Estado deve gerenciar, pois mudanças implicam em agentes que se beneficiarão e aqueles que se prejudicarão, sendo necessária alguma medida que compense de alguma forma os prejudicados. Essa mediação de conflitos, segundo Chang (1999), pode envolver, por exemplo, a mudança

da economia baseada em atividades agrícolas para um modelo com base na indústria, o que implicaria no surgimento tanto de um grupo beneficiário das mudanças, quanto de um grupo prejudicado. Assim, caberia ao Estado fazer com que o grupo prejudicado aceitasse a mudança.

3. CORÉIA DO SUL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O Estado inserido na Península Coreana, localizado próximo de grandes potências como China, Rússia e Japão, foi historicamente afetado por rivalidades e disputas de poder, seja entre as potências mais próximas como Japão e China na Segunda Guerra Mundial, assim como entre Rússia e EUA, devido a disputas ideológicas que marcaram o período da Guerra Fria. Apesar desse constrangimento externo, e ao mesmo tempo por conta dessa realidade, para De Oliveira (2003) a região se tornou um ponto de relevância estratégica para a estabilidade regional e internacional. Essa região, considerada um dos povoamentos mais antigos do mundo, por diversos momentos foi alvo de disputa de reinos chineses, invasões mongóis e japonesas, porém, foi de fato colonizada a partir de 1910. Anexada pelo Japão, por conta de localização estratégica próxima da região da Manchúria, que compreende territórios da China, Mongólia e Sibéria, além da relevância econômica.

Conforme Masiero (2002), antes da separação entre Norte e Sul, toda a península formava um único Estado, homogêneo em termos de etnia, cultura e língua⁵. A base da cultura desse país é o confucionismo⁶ desde o reinado que criou o alfabeto coreano, filosofia oriental que tem como base o indivíduo em detrimento do todo, com fortes apelos à ética-social. Essa cultura proporcionou o reconhecimento do serviço público destinado aos mais estudiosos, havendo uma tradição de concurso para recrutamento desde o ano de 788 na região.

O expansionismo imperialista japonês na região proporcionou, segundo De Oliveira (2003), a tentativa de deterioração da identidade cultural sul-coreana e a consequente falta de desenvolvimento de uma elite local, fato importante para o entendimento da formação econômica das Coreias. A divisão em dois países, a partir do paralelo 38, ocorreu após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando os japoneses derrotados foram expulsos pelos Aliados. Similar à ocupação da Alemanha, dividiu-se a Península Coreana com a presença das Forças da antiga URSS no Norte e dos EUA no Sul, e segundo Kim (1994 apud De Oliveira 2003):

“Mais do que qualquer outro relacionamento bilateral no mundo, o relacionamento Coreia – Estados Unidos deve ser

⁵ *Hangu* - alfabeto coreano inventado pelo Rei *Sejong*, o Grande, em 1443

⁶ Confucionismo – filosofia derivada das ideias de Confúcio, influenciada pelos princípios de “*fidelidade, respeito paternal, submissão da esposa ao marido, ordenamento social baseado na senioridade, confiança mútua nas relações humanas e lealdade absoluta aos governantes.*” (Masiero 2002, p. 203).

considerado um produto da Guerra Fria. Não somente seu caráter foi formatado pelos imperativos da Guerra Fria, sua própria existência decorre das exigências da luta entre os Estados Unidos e União Soviética” (DE OLIVEIRA, 2003, p. 167)

Faz-se necessário mencionar o período de dominação japonesa da península, que, segundo Masiero (2002), ocorreu entre o período de 1910 até o fim da 2ª Guerra Mundial em 1945. Durante a dominação, a região herdou uma experiência centralizada de planejamento econômico, para abastecer o mercado da região e do Japão com a finalidade de suportar os esforços imperialistas e de expansão japoneses.

Outra influência do Japão foram as estruturas organizacionais e operacionais dos *zaibatsus*⁷, que espelharam os *chaebols*⁸ sul-coreanos, os quais consistem em uma empresa principal controlada por uma família, agrupando empresas menores “independentes”, isto é, essas empresas menores não necessariamente dependem das outras empresas do mesmo grupo familiar, porém são controladas pela empresa principal maior. Segundo Masiero (2002), os grandes *chaebols* surgiram de pequenos negócios na década de 1940 e 1950, sendo que dos cinquenta maiores grupos da história sul-coreana, seis nasceram no período de ocupação japonês, trinta e um durante o governo Rhee de 1948 a 1950 e os treze restantes no decorrer do governo de Park de 1961 a 1979.

Há algumas diferenças entre esses modelos de empresa familiar sul-coreano e japonês. Segundo Masiero (2003), os modelos japoneses tem uma estrutura mais verticalizada, em uma ou algumas poucas indústrias, agrupando-se através de uma produtora, uma distribuidora e um banco ou instituição financeira. Os *zaibatsus*, que após a 2ª Guerra Mundial passaram a se chamar *keiretsus*⁹, passando a ter uma administração mais profissional. Enquanto que os *chaebols* são mais diversificados atuando em várias indústrias, porém sem uma instituição financeira própria, com a dependência de bancos públicos e privados, um sistema financeiro sob forte controle do Estado.

Após a experiência colonial japonesa, em 1945, os Estados Unidos se tornaram o principal parceiro da Coreia do Sul. Os diversos estabelecimentos herdados do período

⁷ *Zaibatsus* – modelo característico de empresas japonesas, de cunho familiar e com origem no período anterior à Segunda Guerra Mundial.

⁸ *Chaebols* – modelo característico de empresas da Coreia do Sul, baseados nos *zaibatsus* e *keiretsus* japoneses.

⁹ *Keiretsus* – denominação dos *zaibatsus* de administração mais moderna que surgiram no Pós-Guerra

colonial foram distribuídos às famílias coreanas pelo Governo Rhee¹⁰. Nessa Primeira República de 1948, o governo estabeleceu restrições à atividade empresarial, por conta de excesso de demanda, falta de proteção às indústrias locais e hiperinflação, através de licenças para importação de matéria-prima. O período foi marcado por desorganização e prioridade ao investimento na agricultura, em detrimento do desenvolvimento da indústria, de que se teve alguma prosperidade por conta da proteção de mercado e alguns créditos subsidiados, beneficiando alguns poucos empreendedores que formaram os *chaebols* do fim da década de 1950. Segundo Ahn e Kim (1997 apud Masiero 2002), esse governo também conseguiu implementar duas reformas institucionais cruciais ao desenvolvimento do país: a Lei de Reforma Agrária de 1949 e a educação compulsória para os níveis primário e elementar.

Nesse ínterim, houve a Guerra da Coreia¹¹ (1950-1953), que segundo Masiero (2002), destruiu indústrias provocando desequilíbrios econômicos, inflação, obrigando a reconstruir a infraestrutura do país, além da reestruturação das empresas, novamente com o auxílio norte-americano, por meio de entrada de capital externo para financiamento da indústria, utilizando-se da promoção de políticas de substituição de importações nos setores de bens de consumo, alimentício e têxtil, mas mantendo o suporte à agricultura. Inserida no contexto da Guerra Fria, a Coreia do Sul passou a se utilizar das tensões com a Coreia do Norte como meio de mobilização nacional, para suprimir movimentos trabalhistas e buscar crescimento econômico e autonomia. Em 1953, as políticas econômicas do país passaram a ser conduzidas através de planos quinquenais de desenvolvimento econômico e social, além de ter sido instituída a Lei Básica do Trabalho que estabelecia jornadas de 48 horas de trabalho semanais.

3.1. SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NA COREIA DO SUL

Em 1950, na Coreia do Sul já havia um processo de industrialização de substituição de importações que contava fortemente com a ajuda econômica internacional para sua operacionalização. Segundo Woo (1991), existia dois tipos de ajuda econômica, uma por meio do Banco Mundial, com créditos multilaterais, e a

¹⁰ Governo do Presidente Syngman Rhee, caracterizado pela política de substituição de importações e pela dependência da ajuda financeira externa e pela corrupção na relação com o empresariado.

¹¹ Guerra da Coreia – foi uma tentativa de unificação por parte de tropas norte-coreanas, que invadiu militarmente a parte Sul. Combates duraram até 1953 quando houve a criação de uma zona desmilitarizada e uma trégua que dura até os dias de hoje.

outra, através da USAID¹² com crédito bilateral com dos Estados Unidos. Esses créditos envolviam imposições para a relação do Estado com o capital doméstico e internacional, pressionando nos procedimentos da política nos países receptores.

A ajuda financeira internacional veio por meio de bases não comerciais, isto é, juros subsidiados e indenização de guerra, e era tamanha que, segundo Woo (1991),:

“De 1946 a 1976, os Estados Unidos, forneceram US\$12,6 bilhões em ajuda econômica e militar para a Coreia do Sul, com contribuição adicional do Japão de US\$1 bilhão e US\$2 bilhões vindos de instituições financeiras internacionais. O total, bem mais de US\$15 bilhões, para um país com a população de 25 milhões de pessoas em meados do ano de 1960 de uma assistência per capita na cifra de US\$600 por três décadas.” (WOO, 1991, p. 45. Tradução nossa).

3.2. A VISÃO DO PRESIDENTE PARK

O Presidente Park elaborou uma visão de futuro para a industrialização do país, baseada no Japão da era Meiji, história da qual era estudioso e entusiasta, partindo da ideia da *“indústria do aço como motor de crescimento para o restante da indústria pesada e química, de máquinas a automóveis, da construção naval para indústria de defesa.”* (Hee, 1963, p. 114 apud Rhyu e Lew, 2011, p. 322).

Essa visão, desenvolvida pelo presidente Park, era baseada no desenvolvimento japonês e foi apresentada, segundo Rhyu e Lew (2011), através do *Five-Year Economic Development Plan* (FYEDP¹³) de 1961. O FYEDP colocava a indústria do aço como prioridade em uma lista de indústrias estratégicas com o objetivo de superar os obstáculos econômicos da década de 1950, que envolviam recorrentes déficits comerciais, baixo nível de reservas internacionais e diminuição do nível de crescimento econômico do país.

Para entender as preferências e interesses do Presidente Park, Rhyu e Lew (2011), observam que não foram somente as questões de políticas internas, de segurança militar e de economia, compartilhadas pelo Presidente, mas também a ideologia de Park, baseada no Japão desenvolvido a partir da era Meiji, com o lema “nação rica, exército forte”.

¹² USAID – *United States Agency for International Development* é uma agência dos Estados Unidos de ajuda financeira e técnica.

¹³ FYEDP – Plano de Desenvolvimento Econômico de Cinco Anos, similar aos Planos de Metas brasileiros de JK (50 anos em 5) até os dos PNDs dos Governos Civil e Militar que sucederam JK.

Além do plano de desenvolvimento econômico, o FYEDP, havia uma entidade burocrática encarregada da economia do país, o *Economic Plan Board* (EPB¹⁴). O EPB foi criado utilizando-se da secretaria do orçamento do Ministério das Finanças, das secretarias de estatísticas e de pesquisa do Ministério das Finanças, e dos escritórios de planejamento e coordenação do antigo Ministério da Reconstrução do Pós-Guerra. Em 1963, o EPB foi promovido ao status de super-ministério com o ministro da pasta sendo intitulado Vice-Primeiro Ministro da Coreia do Sul.

O EPB, segundo Haggard, Kim e Moon(1991), apresentava elevados poderes na administração pública, com grande influência sobre a oferta monetária e política industrial. Através de orientação geral para o orçamento anual, recolhimento de propostas orçamentárias dos outros ministérios e avaliação de viabilidade dessas propostas, o EPB tinha poder sobre os outros Ministérios, designando projetos específicos e ajustando orçamento conforme a orientação do governo central.

3.3. CONDIÇÕES ANTERIORES PARA A CRIAÇÃO DA POSCO

A Coreia do Sul, segundo Amsden (1992), não possuía as capacidades técnicas e econômicas necessárias para promover uma indústria siderúrgica integrada quando o governo optou por esse desafio. O Banco Mundial, a partir de estudos sobre casos em outros países, divulgou nota apontando que o desenvolvimento de uma indústria de siderurgia integrada no país asiático seria uma decisão prematura e inviável economicamente. Para a autora, os sul-coreanos tinham grandes desafios para esse tipo de indústria, porque requereria uma quantidade expressiva de capital, alta escala para compensar custos e mercado suficiente para vender essa alta produção. E no caso da Coreia do Sul, tinha as desvantagens de: não ter o capital suficiente para a empreitada; um mercado interno pequeno e vizinho com a indústria do aço mais eficiente do planeta, o Japão; e não tinha no plano doméstico ou nas regiões mais próximas matéria-prima suficiente e barata.

Corroborando com essa realidade apresentada, Rhyu e Lew (2011) destacam em seu trabalho que na década de 1960, a Coreia do Sul estava bem atrás dos dez países em desenvolvimento que possuíam indústria de aço, e se limitava a pequenas siderurgias com altos custos de produção e dependia da compra de refugo de aço do exterior.

14 Conselho de Plano Econômico, uma espécie de superministério criado para elaborar os planos quinquenais de desenvolvimento econômico.

Segundo Amsden (1992), mesmo havendo uma história de indústria siderúrgica na Coreia desde 1941, quando os japoneses, na ocupação da Segunda Guerra Mundial, construíram duas siderúrgicas no país para fornecer insumos de guerra para os confrontos na China e na Manchúria, não foram essas instalações a base do desenvolvimento da POSCO. Entre 1950 e 1953, na Guerra das Coreias essa indústria de guerra criada pelos japoneses foi danificada. Na década de 1960, existiam aproximadamente 109 instalações siderúrgicas na Coreia. De acordo com Amsden (1992), um relatório do KAIS¹⁵ de 1976 indicava que havia dois problemas principais nos alto-fornos existentes até então. Em primeiro lugar, esses equipamentos eram demasiadamente pequenos para a capacidade produtiva que se desejava alcançar. Em segundo, acidentes e má utilização dos fornos já existentes prejudicavam sua funcionalidade. E ainda, dos trinta e sete fornos existentes, a grande maioria eram elétricos (menos eficientes), trinta e um eram obsoletos da década de 1940, seis eram relativamente novos da década de 1950, mas nenhum era da década de 1960. O governo, conforme Amsden (1992) considerou essa base industrial defasada, de baixa qualidade e de produtos em desacordo com as exigências do mercado. Mesmo utilizando-se de trabalhadores com experiência nessa realidade, decidiu-se por não construir a POSCO a partir do que já existia.

¹⁵ KAIS – *Korea Advanced Institute of Science* criada em 1971 como instituto técnico de ensino de engenharia.

4. A POSCO: UMA REVISÃO HISTÓRICA

4.1. TENTATIVAS DE CRIAÇÃO DA POSCO

É importante discorrer sobre as tentativas de criação da POSCO, assim como o relacionamento da Coreia do Sul com Estados Unidos e Japão, para verificar se foi uma condição dada pela geopolítica em questão e como isso se procedeu.

A realidade da década de 1960 da Coreia do Sul era, segundo Rhyu e Lew (2011), um Produto Nacional Bruto de US\$1,9 bilhões, uma renda per capita de US\$80 e um processo da Junta Militar contra os *chaebols* que teriam, supostamente, enriquecidos de forma ilícita durante a Administração de Syngman Rhee entre 1948 e 1960. Segundo Woo (1991) as empresas que estavam sob o controle do Japão no período de ocupação correspondiam por 85% da riqueza nacional. E em torno de 3.551 empreendimentos operacionais (terras, fábricas, infraestruturas, inventários) foram leiloados entre os empresários que tinha relações próximas com o Estado. Os pagamentos desses empreendimentos foram parcelados de maneira que eram adiados sempre que possível. Além dos preços módicos, pagos por esses espólios do fim da ocupação, esses mesmos valores foram se tornando ainda mais baratos devido à inflação corrente da economia do país, tornando esses empreendimentos uma grande barganha para os empresários do país. Para Rhyu e Lew (2011) para contar a história da POSCO é necessário contar a história do líder Park Chung Hee, modernizador da Coreia do Sul, que viu na indústria do aço um meio de enaltecer a indústria nacional e o progresso tecnológico, legitimando o governo militar com o sucesso dessa empreitada.

Segundo Amsden (1992), Park tinha como *hobby* estudar a história da Coreia e da política mundial, e comparava a revolução coreana sob sua liderança com a reforma Meiji japonesa. Park, segundo a autora, destacava o nacionalismo e patriotismo japonês, em que “endinheirados”, que promoveram a reforma, também fizeram parte da política e economia do país encorajando o capitalismo nacional nipônico. Ainda, Park acreditava no papel essencial de empreendimentos de grande escala e planejamento de longo prazo. Ele entendia que os principais problemas de uma política de economia livre seriam a coordenação e supervisão da força econômica das grandes empresas pelo Estado.

4.1.1. Criação do FKI e a escolha de um dos *Chaebols* em 1961

A tentativa inicial de se estabelecer uma indústria do aço surgiu de aproveitar o processo, no que concerne a relação considerada indevida dos *chaebols* com a administração pública, em que a Junta Militar se encontrava, segundo Rhyu e Lew (2011), entre satisfazer a opinião pública por justiça, aplicando penalidades pesadas, e garantir a estabilidade econômica aplicando multas leves.

A Junta optou por tentar guiar os *chaebols* a um programa industrial que apresentava um projeto para licença de desenvolvimento de uma indústria siderúrgica, cujo atrativo principal era a redução de multas conforme a adesão dos *chaebols* em indústrias estratégicas. O resultado disso, para Rhyu e Lew (2011), foi a fundação da Federação de Indústrias Coreanas (FKI¹⁶), associação empresarial fundada pelos *chaebols* acatando os planos do governo, mas dessa vez sem sucesso por falta de financiamento, isto é:

“Após revisarem os vários planos de investimentos anunciados pela Junta Militar, a FKI escolheu a Samhwa¹⁷ para ser a responsável pelo projeto de siderúrgica integrada de aço. Mas a tentativa falhou em dar frutos.” (RHYU e LEW, 2011, p. 328, Tradução nossa)

4.1.2. FKI e o FYEDP - Março de 1962

Em 1962, o FKI renovou seus esforços para melhorar o relacionamento político com o Presidente Park participando em projetos do FYEDP, isto é, para Rhyu e Lew (2011):

“Quatro grupos chaebols, em conjunto, lançaram um Conselho de Investimento Privado com o objetivo estabelecido de desenvolvimento da indústria de aço sul-coreana. Com fundos públicos e privados, eles fundaram a Korea Integrated Steel, Ltd., em Março de 1962, e firmaram um acordo com a produtora de aço da West German por um estudo de viabilidade em Abril. O fundo desmoronou quando falhou em garantir investimentos domésticos e internacionais.” (RHYU e LEW, 2011, p. 328. Tradução nossa).

Apesar do apoio da *Van Fleet Commission*¹⁸, a *Korea Integrated Steel* não conseguiu obter o financiamento do projeto pela USAID, nem pelo *United States Export-Import Bank* (EX-IM BANK¹⁹). Segundo Rhyu e Lew (2011), os EUA, na Administração Kennedy, estavam preocupados em dar suporte para algo que poderia

¹⁶FKI – *Federation of Korean Industries* – Associação empresarial dos *chaebols* criada com incentivo do Presidente Park.

¹⁷*Samhwa* - Uma das famílias do grande grupo *chaebol* *Kiswel Group*

¹⁸ *Van Fleet Commission* - grupo de consultoria privado norte-americano

¹⁹EX-IM BANK - Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos

prejudicar a pressão pela resolução por parte da Coréia do Sul das questões da *militar rule* (norma militar) restaurando a norma civil; e aos esforços de estabilização fiscal controlando a inflação, cortando gastos do orçamento e aumentando de impostos. O argumento da negação pela USAID foi que a prioridade do país deveria focar seus esforços nos setores de energia, transporte, bens de capital e comunicações. Sem o financiamento americano a *Van Fleet Commission* retirou seu apoio, e em seguida a comissão se dissolveu.

4.1.3. Consórcio Internacional: USOM e Banco Mundial - Julho de 1962

A terceira tentativa veio através do EPB em Julho de 1962, segundo Rhyu e Lew (2011), propondo um consórcio internacional com o Banco Mundial e o *United States Operations Mission* (USOM²⁰). Não houve sucesso, pois a USOM estava utilizando a ajuda econômica para pressionar alterações nas prioridades de investimentos e estratégias do primeiro plano quinquenal de desenvolvimento de Park, e agilizar os planos de democratização do país, isto é:

“A pressão da USOM sobre Park, para modificar as metas de estoque de dinheiro, orçamento, reservas internacionais, e estabilidade de preços para níveis mais realísticos, cresceram ao longo de 1963, culminando no abandono da estratégia desbalanceada de crescimento focado, internamente, e baseado na indústria química e pesada. Park não podia obter indústria química e pesada sem o suporte dos EUA...” (RHYU e LEW, 2011, p. 328-329, Tradução nossa).

4.1.4. Debates MCI E EPB - Ano de 1964

A última tentativa transcorreu a partir dos trabalhos do Ministério de Comércio e Indústria (MCI²¹) de revisão do primeiro FYEDP aprovado pelo Park em 1964, com mudança na política industrial em direção à promoção de exportações. O MCI promoveu discussões extensas para debate focando em quatro pontos: a indústria do aço como setor estratégico e com assistência de programas combinados do Estado; capital e tecnologia necessários para o desenvolvimento da indústria do aço, além de como canalizar esses recursos necessários através de corte de programas orçamentários; como desenvolver a indústria do aço por meio da substituição de importações orientada à exportação, de maneira a aumentar a escala de produção para um patamar com

²⁰ USOM – Missão de Operações dos Estados Unidos responsável por administrar a ajuda internacional na Coréia do Sul no pós-Guerra.

²¹ MCI – Ministério de Comércio e Indústria

competitividade internacional; e escolher o responsável pelo desenvolvimento dessa indústria, entre o setor privado ou público.

Segundo Rhyu e Lew (2011), os debates do MCI confirmaram as expectativas do Presidente Park, mas também expuseram os interesses internos do próprio Ministério. O MCI junto com o EPB elaboraram uma nova estratégia, a quarta em questão, levando em consideração as tentativas fracassadas anteriores. Havia necessidade de ser uma indústria voltada à exportação, sendo necessário um empreendimento de larga escala e consequentemente maior suporte financeiro. Sendo o projeto muito grande para um único grupo *chaebol*, seja por não ter tamanho suficiente para o desafio ou por questões políticas de favorecer um em detrimento de outros, optou-se pelo empreendimento público em forma de estatal, surgia então a ideia da POSCO. O que permitiu a sua criação, além do já mencionado, foi o financiamento e o suporte técnico que vieram através de relações com o Japão. Essas duas questões, serão mais aprofundadas na sessão seguinte, descrevendo o sucesso desse projeto.

4.2. O SUCESSO

O projeto POSCO foi à época o maior investimento do país, US\$3,6 bilhões de dólares inteiramente pelo governo sul-coreano. Foi seguido de uma cooperação técnica com o Japão, através do que ficou conhecido como *Japan Group*²², que consistia em sua maioria de consultores e engenheiros da *Nippon Steel Company of Japan*²³, empresa que também tinha se originado como uma empresa estatal japonesa, tornando-se, curiosamente, sua maior competidora.

A criação da POSCO foi em 1968, planejada sobre quatro fases, após cinco anos já tinha uma capacidade anual de produção de 1,03 milhões de toneladas métricas e dez anos após o término da Fase I, 9,1 milhões de toneladas métricas de aço. Até a conclusão da Fase IV, a capacidade produtiva foi dobrando a cada dois anos e meio. Essa evolução do empreendimento e suas fases podem ser observadas no Quadro 01 abaixo.

²² *Japan Group* – Consórcio de empresas japonesas envolvidas no projeto da POSCO.

²³ *Nippon Steel Company of Japan* – Maior e mais eficiente siderúrgica do mundo na época

Quadro 01 – Fases de Desenvolvimento da POSCO

POSCO: Fases de Desenvolvimento , Período de Construção, Capacidade produtiva				
Fases	I	II	III	IV
Período de Construção	Abril de 1970 a Julho de 1973	Dezembro de 1973 a Maio de 1976	Agosto de 1976 a Dezembro de 1978	Fevereiro de 1979 a Maio de 1983
Capacidade Produtiva (milhões de toneladas)	1.030	2.600	5.500	9.100

Fonte: AMSDEN, 1992, p. 294. Tradução e adaptação nossa.

É interessante notar que para dirigir a empresa, ao invés de escolher algum quadro de executivos de projetos de sucesso da política de substituição de importação das décadas de 1950 e 1960, ou de quadros ligados aos *chaebols*, optou-se por um general aposentado, amigo do Presidente Park Chung Hee, *Pak Tae Joon*²⁴, com experiência em outra empresa estatal sul-coreana *Korea Tungsten Corporation*, (AMSDEN, 1992).

O dirigente da POSCO conseguiu, segundo PaineWebber (1985 apud AMSDEN, 1992, p. 295) convencer o *Japan Group* a alterar da capacidade de produção do projeto original do departamento de cooperação técnica da *Nippon Steel*, de 2,6 milhões de toneladas para 9,1 milhões de tonelada na quarta fase de desenvolvimento da POSCO.

A construção das instalações da POSCO começou em 1º de Abril de 1970 sendo entregue em 3 de Julho de 1973, bem no período da primeira crise energética. Segundo Amsden (1992) é importante destacar a lucratividade da empresa mesmo sendo estatal e o suporte que houve do Estado por meio de subsídios, essenciais para o sucesso do empreendimento.

Em revista americana especializada do setor siderúrgico, PaineWebber (1985 apud AMSDEN, 1992, p. 296) mencionou que considerava impressionante a lucratividade da POSCO, desde do início da produção, mesmo com os custos iniciais de produção e treinamento, e a oferta de produto final com preço baixos no mercado interno e internacional.

4.2.1. Competitividade

²⁴ Pak Tae Joon (ou Pak T'ae-jun), segundo Rhyu e Lew (2011), conhecia o Presidente Park desde 1948, quando Pak era cadete e Park instrutor na Academia Militar da Coreia. A confiança entre os dois se deu na véspera do golpe militar de 1961, no qual *Park* confiou a vida de seus familiares aos cuidados de Pak, enquanto se desenrolava o golpe. Pak Tae Joon também teve a experiência de comandar a empresa estatal *Korea Tungsten Corporation* por 4 anos antes de assumir a presidência da POSCO.

Para avaliar a competitividade da empresa dois itens importantes são a lucratividade e os custos. Em relação à lucratividade da POSCO Amsden (1992) explicita três fatores que ocasionaram o sucesso nesta questão:

- 1) Custos trabalhistas menores que os dos concorrentes e de entrega três vezes menor que os de um mesmo produto japonês e cinco vezes menor que o de um norte-americano;
- 2) Custos de construção para o estabelecimento de suas plantas industriais menores, conseguindo entregar as instalações muitas vezes até antes do planejado, com curto espaço de tempo entre as etapas do projeto. Após a crise do petróleo, enquanto para POSCO a construção de usina siderúrgica custava US\$400 por tonelada métrica, para o Japão custava US\$590, para a Comunidade Econômica Europeia US\$700, para os EUA US\$820, e por fim para o Brasil US\$1.750;
- 3) Suportes governamentais por meio de subsídios e empréstimos com juros reduzidos, desconto nas taxas de consumo de energia, água e transporte, e desenvolvimento de infraestrutura de rodovias, ferrovias, portos e acesso a energia. Exemplos foram os descontos nas taxas de utilização ferroviária de 40%, portuária de 50%, de água de 30% e de gás de 20%.

Além desses fatores é interessante notar os custos de produção da empresa na Tabela 01, abaixo.

**TABELA 01 – CUSTO DE PRODUÇÃO DE BOBINA LAMINADA A FRIO EM
UMA EMPRESA SIDERÚRGICA INTEGRADA**

Item	EUA	Alemanha Occidental	Japão	Coréia do Sul	Brasil
CUSTOS OPERACIONAIS¹	403,00	324,00	286,00	270,00	274,00
Mão de Obra³	129,00	70,00	63,00	25,00	26,00
Minério de Ferro³	67,00	47,00	44,00	48,00	24,00
Sucata³	18,00	11,00	-	-	-
Carvão ou Coque³	50,00	48,00	52,00	55,00	68,00
Outras Energias³	24,00	22,00	15,00	24,00	27,00
Diversos³	115,00	126,00	112,00	118,00	80,00
DEPRECIÇÃO³	24,00	24,00	29,00	77,00	27,00
JUROS³	12,00	15,00	27,00	14,00	80,00
IMPOSTOS³	7,00	1,00	5,00	1,00	3,00
CUSTOS TOTAIS²	446,00	364,00	347,00	362,00	384,00
MÃO DE OBRA (US\$/ homem hora trabalhado)	22,50	11,90	11,70	2,85	2,90
MINÉRIO DE FERRO (US\$ / tonelada)	40,00	26,00	24,25	25,00	12,50
CARVÃO (US\$/tonelada)	55,00	58,00	59,50	59,00	60,00
TAXA DE CÂMBIO (moeda nacional / US\$)	-	2,90	240	800	8.500

¹Custos Operacionais são a soma dos valores de mão de obra, minério de ferro, sucata, carvão ou coque, outras energias e diversos. ²Custos Totais são a soma dos valores de Custos Operacionais, Depreciação, Juros e Impostos. ³Todos esses valores, quando não especificados em parênteses são referentes em dólar americano por tonelada de produto final. *Todos os valores estão considerando utilização de 90% da capacidade de produção.

Fonte: Barnett e Crandall (1986 apud AMSDEN, 1992, p. 298. Tradução nossa).

Observa-se a comparação de custos de produção de bobinas laminadas a frio de eficientes fábricas de aço integradas de cinco países em 1986: Estados Unidos, Alemanha Occidental, Japão, Coréia do Sul e Brasil. Há uma grande similaridade dos custos de produção sul-coreanos com os brasileiros. Apesar dos custos de mão de obra serem praticamente iguais, o valor do minério de ferro brasileiro é o menor comparado com os outros países e igual à metade do obtido pelos sul-coreanos, mas em relação aos

custos de juros, o brasileiro é disparado o maior comparado com o restante. Apesar dos custos trabalhistas sul-coreanos serem bem menores que os japoneses e mesmo dos outros países analisados na tabela, a Coreia do Sul ainda tinha alto custo de depreciação e o custo final acabava sendo um pouco maior que o japonês, pois estes tinham menores custos em relação a matéria-prima, depreciação e custos de energia. O alto nível de depreciação da POSCO, segundo D’Costa (1994), se deve a uma estratégia de visão de futuro que previa a substituição de bens de capital. Essa opção foi possível por conta de investimentos obtidos com empréstimos de baixo custo e suporte do Estado, e ainda com a rápida conclusão dos projetos de construção da POSCO que reduziram a necessidade financeira e de capital de giro da empresa.

Para Amsden (1992), foi importante para a POSCO adentrar o mercado internacional, tanto para utilizar toda a sua capacidade produtiva, quanto para obter divisas em moedas internacionais destinadas a equilibrar o endividamento externo em moedas exteriores. A cooperação técnica internacional foi essencial para o desenvolvimento tecnológico que resultou no sucesso da POSCO. Não só por meio dos engenheiros da *Nippon Steel* do *Japan Group*, mas também de grupo australiano *Broken Hill Proprietary Corporation*²⁵ que revisou o trabalho dos japoneses no que se refere à análise de investimentos de engenharia, com uma garantia de uma segunda revisão, tanto do trabalho dos japoneses, quanto dos australianos de grupo especialistas sul-coreanos que viviam no Japão. Segundo Amsden (1992):

“Para a instalação inicial de Pohang, a POSCO importou tecnologia relacionada não só com a capacidade de investimento (estudos prévios de viabilidade do investimento, treinamento de mão-de-obra, execução de projetos). mas também com a capacidade de produção (engenharia de processos, controle de produção). O Japan Group providenciou tanto relatórios preliminares e superiores de engenharia, embora a POSCO tivesse experiência suficiente de falhas anteriores nas propostas de projetos para escrever o plano atual.” (AMSDEN, 1992, p. 302. Tradução nossa)

Para competir com os japoneses, Amsden (1992) diz que a POSCO teve que investir tanto em capital humano, quanto em tecnologia para poder seguir competindo com as inovações recorrentes da indústria siderúrgica japonesa. Em relação aos treinamentos dos trabalhadores, Amsden (1992) comenta:

“Mesmo antes do início das operações, quinhentos e noventa e sete funcionários da POSCO tinham recebido treinamento interno e

²⁵ *Broken Hill Proprietary Corporation* – Empresa mineradora australiana também conhecida por BHP e por Big Australian (Grande Australiana).

externo do trabalho no Japão e na Áustria, em um total de onze campos. Entre eles, a fabricação de ferro e aço. Isso proporcionou um tremendo acúmulo de experiência e know-how e estabeleceu um precedente para treinamento no exterior com continuidade. Ao mesmo tempo, a formação de pessoal no local das instalações da POSCO, em Pohang, foi feita com grande seriedade. Antes das operações começarem, os metalúrgicos simularam como se estivessem trabalhando de fato e ensaiaram os seus postos de trabalho em um campo aberto, gritando ordens uns aos outros.” (AMSDEN, 1992, p. 302 – 303. Tradução nossa).

4.2.2. Evolução

O desenvolvimento da POSCO foi marcado pela capacidade de absorver conhecimento técnico estrangeiro com a finalidade de depender cada vez menos de consultorias para o seu crescimento. Isso tornou a empresa cada vez mais autônoma do ponto de vista tecnológico e financeiro com a diminuição da necessidade de divisas internacionais para obtenção de tecnologia do exterior.

TABELA 02 – Dependência de Tecnologia Estrangeira

POSCO: Dependência de Serviços de Engenharia do Exterior				
FASES	I	II	III	IV
A: Pagamentos para empresas estrangeiras de serviços de engenharia (US\$ milhões)	6,31	5,98	7,01	0,38
B: Horas de engenharia estrangeira envolvidas	19.070	64.200	491	NA
C: Capacidade incremental (milhões de toneladas)	1,03	1,57	2,9	3,6
A/C: \$/toneladas	6,13	3,81	2,42	0,11
B/C: Horas/toneladas	0,116	0,041	0,0002	-

Fonte: AMSDEN, 1992, p. 309. Tradução nossa.

Na Tabela 02, verificam-se algumas tendências importantes de cada fase do desenvolvimento da POSCO. Em A, procura-se explicitar os gastos com empresas estrangeiras de serviços de engenharia. Já em B, são exibidas as horas de trabalho de engenharia estrangeira. Em terceiro, C indica o incremento de capacidade produtiva em cada fase. Por fim, as duas últimas linhas da tabela A/C e B/C relacionam, respectivamente, os dispêndios, de valores financeiros por capacidade incrementada, e de horas trabalhadas por capacidade incrementada. Esses dados nos mostram que tanto os gastos financeiros, quanto as horas utilizadas com estrangeiros, por cada aumento de capacidade produtiva diminuíram nas fases que se seguiram. Com destaque para o fato

de que na Fase IV, não houve necessidade de horas de serviço de engenharia estrangeiro, dando a entender que a capacidade de desenvolvimento foi internalizada, ainda com aumento de capacidade produtiva bem maior que nas demais fases.

Todo esse processo de desenvolvimento aconteceu em um período bem peculiar da trajetória econômica mundial, as crises do petróleo que, de alguma forma, auxiliaram na definição de prioridades e nos esforços de desenvolvimento da empresa. Apesar disso, do início da empresa até a segunda crise de petróleo no fim da década de 1970, a POSCO aproveitou o excesso de demanda no mercado interno para priorizar o aumento do volume de produção. Após esse período, a capacidade de produção continuava a crescer de forma dinâmica, só que a prioridade da empresa passou a ser a introdução de novos produtos e melhoria na qualidade da produção.

Amsden (1992) no seu trabalho perguntou para o gerente da primeira planta da POSCO como eles conseguiram aprender a produzir aço e a resposta foi:

“Devoção total. Havia um monte de desempregados educados, e todos queriam aprender. Para aprender, eu tinha que fazer tudo claro em cada detalhe. Nós tivemos que estar em uma posição de preparação para enfrentar o desconhecido. Não adiantava se a informação era conhecida apenas por mim. Nós tivemos que concentrar todos para um ponto. Eu sempre dava tarefas, trabalhos de casa. Nós nos reuníamos com o Grupo Japão. Então teríamos uma reunião de coreanos até tarde da noite.” (AMSDEN, 1992, p. 316. Tradução nossa).

Além disso, a POSCO, com sua expansão crescente, proporcionava um ambiente em que os trabalhadores tinham espaço para crescer na empresa com promoção a vista seja por conta de um novo contrato ou de uma nova instalação, que necessitariam de novos gestores ou posições mais altas na empresa.

A fim de ilustrar o sucesso da empresa, Chandler (1989 apud Amsden, 1992) afirma que a POSCO conseguiu em quase meia década, a partir de sua fundação, iniciar investimento em P&D, em comparação com a *United States Steel Corporation*²⁶ dos EUA que de sua fundação em 1901, somente em 1928, isto é, após 27 anos, conseguiu criar um laboratório central de P&D.

Segundo Rhyu e Lew (2011), a POSCO tinha como slogan “*Catch Up with Nippon Steel*”²⁷ com o intuito de adquirir competitividade internacional e capacidade de inovação tecnológica. Em 1981, com o anúncio do plano de construir a planta de

²⁶ Siderúrgica dos Estados Unidos criada em 1901 após a junção de diversas outras siderúrgicas existentes desde 1870.

²⁷ Traduzindo – “Alcançar a Nippon Steel”

Kwangyang na província do Sul de *Chôlla*, mais uma vez procuraram auxílio dos japoneses, mas a indústria de aço mundial sofria pelo excesso de capacidade de produção e o mercado global estava em uma profunda recessão. Somando isso ao fato de que a POSCO tinha se mostrado um concorrente a altura para a indústria de aço japonesa. A POSCO conseguiu permanecer com lucros em todo o seu período de desenvolvimento até então, competindo inclusive no mercado japonês. Ainda, em Agosto desse ano, as exportações de aço da Coreia do Sul para o Japão ultrapassaram as importações de aço japonês pelos sul-coreanos. Com direito a reclamações de produtores japoneses de aço sobre a assistência que o Japão deu a POSCO, criando um competidor que passou a diminuir a posição no mercado mundial do aço japonês.

O fato de que tanto a Áustria como a Alemanha Ocidental se mostraram dispostas a prover as instalações produtivas para a POSCO com a finalidade de reverter a queda das suas respectivas receitas de exportação, alarmou alguns japoneses que temiam perder o mercado sul-coreano de US\$2,3 bilhões de instalações produtivas. Mudaram então de ideia e possibilitaram a cooperação técnica que permitiu a construção da nova planta, mesmo considerando a POSCO uma concorrente às indústrias japonesas. Para Rhyu e Lew (2011), a dificuldade se tornou oportunidade:

“Tendo reforçado a habilidade da POSCO, de forma independente, levantar fundos no exterior, envolver-se na tecnologia da inovação, e capturar novos mercados externos através da economia de escala, Pak T’ae-jun se tornou hábil a montar uma coalizão de licenciadores de tecnologia estrangeiros, fornecedores de plantas industriais e bancos para o projeto de investimento de em bases estritamente comerciais.” (RHYU e LEW, 2011, p. 342. Tradução nossa)

A determinação não foi o único fator do sucesso da POSCO. Além de um conjunto de fatores geopolíticos e domésticos que foram aproveitados, o Estado teve um papel essencial. Internamente, o apoio do Estado foi fundamental para que as indústrias base surgissem, assim como para sua inter-relação com outros tipos de indústrias, como as de máquinas pesadas, a naval e as automotivas, consumidoras das produções das mini-siderurgias que se utilizavam do que a POSCO produzia. Todas se utilizando das estratégias do Estado de substituição de importação que proporcionaram demanda suficiente para suas, respectivas, expansões e desenvolvimentos.

Para Rhyu e Lew (2011) a política externa é a parte central do desenvolvimento da política econômica do país e a construção de uma coalizão transnacional é a chave da história da POSCO. De forma que a superação da falta de capital, recursos humanos e

tecnológicos necessários para a criação da POSCO foi possível por conta da grande capacidade de manejo das relações do Presidente Park e dos recursos de organização interna da burocracia do Estado sul-coreano.

5. O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA IDEAL DE CHANG NA CRIAÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO DA POSCO

Este capítulo tem o propósito de ligar o Estado Desenvolvimentista de Chang (1999) com a criação e desenvolvimento da POSCO. Para isso é interessante lembrar que esse Estado Desenvolvimentista, para Chang (1999) deve atuar por meio de quatro aspectos fundamentais: coordenação para mudanças sistêmicas; formulação de uma visão de futuro da economia; reforma e criações de instituições; e mediação de conflitos. De forma a guiar uma mudança estrutural, guiar objetivos de crescimento de longo prazo, mediar conflitos nesse processo de mudança sem deixar de lado os objetivos de longo prazo, promover inovação e adaptação institucional para atingir esses objetivos.

De acordo com Chang (1999), a coordenação para mudança seria conduzida pelo Estado com a finalidade de coordenar o processo de desenvolvimento. O Estado deveria centralizar esforços, servindo como guia de inovações, complementando investimentos através de subsídios. Conforme afirmado no capítulo inicial, isso é um contraponto da ideia neoliberal de que as melhores alternativas seriam alcançadas pelas pessoas buscando livremente seu melhor interesse de forma descentralizada e voluntária, mas que para Chang (1999) não significaria necessariamente mudanças, somente melhorias limitadas.

No caso da POSCO e da Coreia, o Estado no Governo Park fica responsável pela mudança de uma economia baseada em Substituição de Importações, esgotada politicamente e economicamente, para orientá-la para exportações. O Estado teve um papel determinante.

Os suportes governamentais foram significativos no caso da POSCO, segundo Amsden (1992), por meio de subsídios e empréstimos com juros reduzidos, desconto nas taxas de consumo de energia, água e transporte, e desenvolvimento de infraestrutura de rodovias, portos e acesso a energia.

Para Rhyu e Lew (2011):

“as análises dos esforços da Coreia do Sul de superar sua falta de tecnologia, capital e recursos humanos em desenvolver a POSCO a um grande *player* no mercado mundial revela que a chave para seu sucesso se deve tanto ao grande poder de manipulação de relações do Park quanto seus recursos de organização interna de Estado Weberiano.” (RHYU e LEW, 2011, p. 342. Tradução nossa).

Até 1969, as tentativas de criação da POSCO, para Rhyu e Lew (2011), foram frustradas pela recusa americana de montar um grupo de investidores de organizações financeiras internacionais, banqueiros e multinacionais. Forçando o relacionamento entre a Coreia e o Japão, proporcionando a opção de usar os fundos de reparação japoneses para a construção da POSCO. Essa necessária relação com os japoneses influenciou intensamente a tecnologia e a estratégia de marketing, mas também a forma organizacional da companhia. Esse tipo de financiamento também fortaleceu a POSCO com uma forte base financeira desde o início, por conta do fornecimento desse fundo de reparação de forma não comercial, somado ao auxílio financeiro ou empréstimos com juros baixos, para compensar o período de ocupação.

A visão de futuro de Chang (1999) estabelece que, além de coordenar o desenvolvimento, no caso da Coreia do Sul com a mudança para orientação à exportação, o Estado precisa formular uma visão de longo-prazo, tomando riscos, como um empreendedor privado. Indo além, de seguir a busca de eficiência de curto-prazo, mas mirando um objetivo maior.

O Presidente Park Chung Hee, segundo Rhyu e Lew (2011), formula sua visão estratégica de Estado, além das questões de políticas internas, de segurança militar e de economia, mas por uma ideologia baseada no exemplo de desenvolvimento do Japão ocorrido a partir da Era Meiji, com o lema “nação rica, exército forte”. Com a indústria do aço como suporte de crescimento para o restante da indústria: de máquinas a automóveis, da indústria naval à indústria de defesa. Essa visão baseada no desenvolvimento japonês se apresentou, segundo Rhyu e Lew (2011), através do FYEDP iniciado em 1961, colocando a indústria do aço como prioridade em uma lista de indústrias estratégicas. Com o objetivo de superar obstáculos econômicos da época que envolvia recorrentes déficits comerciais, baixo nível de reservas internacionais e diminuição do nível de crescimento econômico do país.

No que se refere à criação e reforma de instituições que poderão gerar e desenvolver as inovações pretendidas pelo Estado, por mais que exista essa tendência em se propagar a replicação de instituições anglo-saxões, não há um modelo específico, um modelo padrão para todos, pois, cada Estado tem sua conjuntura. E essa conjuntura pode definir a opção por um ou outro modelo. No caso da POSCO temos instituições importantes que discutiram e elaboraram meios de viabilizar a criação da siderúrgica integrada de aço. E a própria opção da POSCO ser criada como uma empresa estatal é

um modelo que não foi pretendido nas tentativas anteriores de implementação do projeto de siderúrgica integrada nacional, conforme explicitado no capítulo 4.

Além do FYEDP que estabelecia a visão de desenvolvimento econômico do governo Park havia também o EPB, criado à partir da secretaria do orçamento do Ministério das Finanças, das secretarias de estatísticas e pesquisa do Ministério das Finanças e dos escritórios de planejamento e coordenação do antigo Ministério da Reconstrução do Pós-Guerra. Em 1963, o EPB recebeu o status de super-ministério, com o ministro da pasta sendo intitulado Vice-Primeiro Ministro da Coreia do Sul. Com elevados poderes na administração pública e grande influência sobre a oferta monetária e política industrial, esse super-ministério tinha poder sobre os demais Ministérios, segundo Haggard, Kim e Moon (1991). O EPB preparava as orientações gerais para o orçamento anual, recolhia propostas anuais dos outros ministérios, além de avaliar a sua viabilidade. Sendo que seu poder residia na capacidade de designar projetos específicos e ajustar orçamentos apresentados.

Outra instituição importante nesse processo foi o MCI, uma vez que promoveu discussões e debates extensos, focando em quatro pontos: a indústria do aço como setor estratégico e com assistência de programas combinados do Estado; capital e tecnologia necessários para o desenvolvimento da indústria do aço, além de como canalizar esses recursos necessários através de corte de programas orçamentários; como desenvolver a indústria do aço por meio da substituição de importações orientada a exportação, de maneira a aumentar a escala de produção para um patamar com competitividade internacional; escolher o responsável pelo desenvolvimento dessa indústria, entre o setor privado ou público.

A própria POSCO acaba sendo uma instituição criada para ser o motor do crescimento do restante da indústria pesada e química e seu desenvolvimento é marcado, segundo Amsden (1992), pela capacidade de absorver conhecimento técnico estrangeiro de maneira a depender cada vez menos de consultorias para o seu crescimento. Isso fez com que a empresa se tornar cada vez mais autônoma, do ponto de vista tecnológico e financeiro, com a diminuição da necessidade de divisas internacionais para obtenção de tecnologia do exterior.

O último aspecto do Estado desenvolvimentista ideal de Chang (1999) é a mediação de conflitos. Pelo fato de haver diversos segmentos da sociedade com diferentes objetivos, existem conflitos de interesses que o Estado deve gerenciar, uma

vez que mudanças implicam em agentes que serão beneficiados e agentes que serão prejudicados.

Para que a POSCO fosse criada, ocorreram diversas tentativas e mediações do Estado para atingir esse objetivo, inclusive o Governo Park chegou ao poder com o propósito de punir empresas que havia ganhado fortunas com relações escusas com o governo anterior. E Park utilizou-se dessa necessidade de punir para direcionar os investimentos e o compromisso dos *chaebols* com o plano industrial de Park. As tentativas de criação da POSCO exigiram criação e desenvolvimento de uma série de instituições, bem como o diálogo entre essas instituições.

Essa tentativa inicial de se estabelecer uma indústria do aço surgiu para aproveitar o processo no que concerne a relação considerada indevida dos *chaebols* com a administração pública, em que a Junta Militar se encontrava, segundo Rhyu e Lew (2011), entre a posição mais severa que buscava satisfazer a demanda pública por justiça, impondo pesadas penalidades, e a posição mais branda de proteger a estabilidade econômica, impondo somente multas leve. Optou-se por tentar guiar os *chaebols* com um programa industrial que apresentava um projeto para licença de desenvolvimento de uma indústria siderúrgica, que tinha como atrativo a redução de multas conforme a adesão dos *chaebols* em indústrias estratégicas. O resultado disso, para Rhyu e Lew (2011), foi a fundação da Federação de Indústrias Coreanas (FKI), associação empresarial fundada pelos *chaebols* acatando os planos do governo, mas a iniciativa não teve sucesso por falta de financiamento.

Em 1962, segundo Rhyu e Lew (2011), o FKI renovou seus esforços para melhorar o relacionamento político com o Presidente Park participando em projetos do FYEDP, quatro *chaebols* em conjunto lançaram um Conselho de Investimento Privado com o objetivo de desenvolver uma indústria de aço sul-coreana. Em Março, fundaram com fundos públicos e privados, a *Korea Integrated Steel, Ltd.*, e firmaram um acordo com a produtora de aço da *West German* por um estudo de viabilidade em Abril. Apesar do apoio da *Van Fleet Commission*, a *Korea Integrated Steel* não conseguiu obter o financiamento do projeto pela USAID nem pelo EX-IM BANK.

Na terceira tentativa por meio do EPB em Julho de 1962, foi proposto um consórcio internacional com o Banco Mundial e a USOM. A *USOM* estava sendo usada pelos EUA para pressionar Park para modificar prioridades do Governo e nesse caso a indústria de aço no país não era uma prioridade no entendimento dos EUA.

A última tentativa transcorreu a partir dos trabalhos do MCI de revisão do primeiro FYEDP aprovado pelo Park em 1964, com mudança na política industrial em direção à promoção de exportações. O MCI promoveu discussões extensas para debate focando em quatro pontos: a indústria do aço como setor estratégico e com assistência de programas combinados do Estado; capital e tecnologia necessários para o desenvolvimento da indústria do aço, além de como canalizar esses recursos necessários através de corte de programas orçamentários; como desenvolver a indústria do aço por meio da substituição de importações orientada a exportação, de maneira a aumentar a escala de produção para um patamar com competitividade internacional; escolher o responsável pelo desenvolvimento dessa indústria, entre o setor privado ou público.

A partir de uma visão da economia da Coreia do Sul de *driver* exportador, segundo Lew e Rhyu (2011), a busca por uma indústria de aço baseada em exportação passou a significar um aumento significativo no tamanho de recursos necessários para a competitividade exigida na exportação, o que requeria uma economia de escala em um grande projeto. Considerando essa maior necessidade de financiamento e o fracasso de grupos de *chaebols* que se propuseram sem sucesso em desenvolver uma indústria integrada de aço em 1961 e 1962, o MCI e o EPB estabeleceram que a propriedade pública da siderúrgica integrada de aço seria o ideal. Um projeto muito grande para um único grupo *chaebol* com custos de alienar politicamente o resto da comunidade de negócios sul-coreanos e podendo causar implicância por parte dos grupos não beneficiados. Faltava mais uma vez os recursos para a empreitada, que agora era com custos ainda mais proibitivos. O sucesso veio posteriormente, com a aproximação do Japão, que por sua história de desenvolvimento econômico baseada no papel do Estado, julgava possível a criação da POSCO somente à partir do suporte do Estado Coreano.

Foram diversas instituições, mediações, conversas e esforços dedicados em todas as tentativas de se constituir a POSCO. Se o projeto da POSCO fosse somente uma ideia ou opção, ela já teria sido descartada com tantas negativas e divergências em torno dessa ideia. Mas a POSCO se tornou uma missão do Governo de Park, pilar de um objetivo maior de desenvolvimento econômico do país, que sem o empenho e determinação do governo, não seria possível viabilizar.

6. CONCLUSÃO

O Estado Desenvolvimentista ideal de Chang (1999) é composto por uma série de atributos que o Estado deve se investir para protagonizar o desenvolvimento de um país, a partir de objetivos de longo prazo, que alteram a estrutura do Estado e de suas relações de forma equilibrada mediando conflitos inevitáveis, adaptando-se institucionalmente às mudanças e inovando para ter a estrutura e suporte necessário para se alcançar a meta de longo prazo estabelecida.

Há características culturais e geopolíticas importantes para o entendimento do desenvolvimento da Coreia do Sul, mas que não são menos importantes que ação do Estado nesse processo. Um Estado com capacidade de ter uma visão de futuro, de coordenar mudança sistêmica, de criar instituições e habilidade desenvolvida para mediar conflitos para seguir com a ideia da POSCO.

A criação e desenvolvimento da POSCO foi um marco da economia da Coreia do Sul, além do surgimento e crescimento dos *chaebols*. No entanto, o desenvolvimento da indústria siderúrgica não era esperado naquele país, em função de diversas questões características como localização, custo de energia, matéria prima. Ainda, por conta da negativa de apoio por parte de organismos internacionais de desenvolvimento como o Banco Mundial, bem como dos Estados Unidos. Os EUA, que apoiavam o país financeiramente, pressionavam para que o Estado não atuasse de forma ativa em um projeto industrial, mas focasse na estabilização da economia do país. O Banco Mundial reportava que não teria sucesso um projeto de siderúrgica no país, pelo fato da Coreia do Sul estar localizada ao lado do Japão, uma das mais eficientes e crescentemente desenvolvidas indústrias siderúrgicas do mundo, por não ter matéria prima suficiente e barata para produção de aço, além de ser um país de custo de energia muito alto para uma atividade que requer eficiência nesse quesito.

Sem a participação e determinação ativas do Estado sul-coreano, não seria possível a criação e o desenvolvimento da POSCO. Houve tentativas de se criar a siderúrgica através da iniciativa privada do país, mas faltou o provimento de fundos. Essa atuação do Estado se deu também através de relacionamento com grupos empresariais locais, ao mesmo tempo com organismos internacionais e outros Estados como EUA e Japão. E também através da atuação da burocracia estatal sul-coreana, por meio do EPB, do MCI e do FYEDP. Antes da criação da POSCO diversas instituições, mediações, conversas e esforços foram feitos nas tentativas de se constituir a empresa.

Destaque para o Presidente Park que tinha a ideia fixa de que a indústria do aço era uma questão essencial ao sucesso do país, a burocracia estatal que deram todo suporte para discutir e chegar a como se criaria a siderúrgica.

O sucesso da estatal se deu ainda pelos seguintes motivos. Por conta dos custos baixos de produção, que foram possíveis graças ao planejamento bem feito e cumprido à risca desde sua criação, com apoio do Estado por meio de subsídios desde financeiros aos de infraestrutura. A POSCO ainda conseguiu ter a autonomia necessária para atingir seus objetivos de desenvolvimento. E a equipe que se formou na empresa, altamente dedicados e orientados às metas da empresa estatal.

A POSCO é um marco na história da Coreia do Sul até os dias de hoje. Nos anos 1980, criou uma Universidade, a POSTECH²⁸ em 1986 e um instituto de pesquisa industrial, RIST²⁹ em 1987, com propósito de desenvolver tecnologia e formar pessoas capacitadas, criando uma relação entre academia e indústria. Um detalhe importante é que como a economia coreana como um todo ela seguiu com a agenda dos países desenvolvidos, principalmente do EUA, de privatizações. Em 1988 a POSCO começou a sua oferta pública de ações, mantendo boa parte delas sob controle do governo. Em 1998 a POSCO³⁰ se tornou empresa líder na produção de aço cru no mundo e em 2000 a empresa terminou seu processo de privatização, ficando totalmente nas mãos da iniciativa privada. Atualmente, possui instalações e parcerias com outras grandes empresas ao redor do mundo e em 2015 foi eleita pela sexta vez consecutiva a produtora de aço mais competitiva do planeta.

Não se pode deixar de mencionar Evans (2004), que alerta para o fato de que o Estado pode assumir um papel não tão exemplar como o da Coreia do Sul. Para Evans (2004) é necessário observar exemplos como da República Democrática do Congo que seria um Estado “predatório” em que a movimentação e as ações estatais partem de troca de favores e corrupção. E também do Brasil, que seria um Estado “intermediário”, em relação a sua autonomia, com seguimentos do aparato estatal, ainda com relações espúrias com a sociedade, sem autonomia suficiente para tomar algumas decisões.

O objetivo desse trabalho foi alcançado ao verificar a importância do papel do Estado na criação e desenvolvimento da POSCO, assim como identificar os quatro

²⁸ POSTECH – Universidade de Ciência e Tecnologia de Pohang.

²⁹ RIST – Instituto de Pesquisa de Ciências e Tecnologias Industriais.

³⁰ Mais informações sobre a empresa pode ser encontradas no site:

<http://www.posco.com/homepage/docs/eng5/jsp/company/posco/s91a1000012c.jsp?mdex=posco1CA>

aspectos fundamentais do Estado desenvolvimentista ideal de Chang (1999) no estudo de caso.

Esse trabalho também pode auxiliar na *theory-building* do que se entende por desenvolvimentismo, que conforme a descrição dessa tradição na seção 1 do capítulo 2, ainda carece de uma coerência de suficiente abrangência para ser de fato uma teoria, mas também se contrapõe decisivamente às teorias que subestimam ou negligenciam o papel do Estado como protagonista do processo de desenvolvimento.

Para além desse trabalho, poderia se aprofundar alguns aspectos para entender melhor o desenvolvimento do Estado da Coreia do Sul. Como a relação do Estado com a iniciativa privada não se tornou uma relação de compadrio e troca de favores, mas uma relação de autonomia estatal com capacidade para não socializar prejuízos relacionados a atividades empresariais ligadas ao Estado?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMSDEN, Alice Hoffenberg. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. Oxford University Press, 1992.

BENNETT, A. Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. In: WOLINSKY, D. F. S. A. Y. **Cases, Numbers, Models**: International Relations Research. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002. Cap. 2, p. 19 - 55.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. **Economics**: The User's Guide. Bloomsbury Publishing USA, 2014.

_____. The Economic Theory of The Developmental State. **The Developmental State**. Cornell University Press, 1999. Cap 6, p. 182-199, 1999.

D'COSTA, Anthony P. State, steel and strength: Structural competitiveness and development in South Korea. **The journal of development studies**, v. 31, n. 1, p. 44-81, 1994.

DE OLIVEIRA, Henrique Altemani. O Processo de Reconciliação Coreana e a Questão Nuclear. **Ásia, América Latina, Brasil**: a construção de parcerias, p. 167, 2003. Disponível em: <http://www.pucsp.br/geap/coordenador/processoreconciliacaocoreana.pdf> >. Acesso em: 21 jul. 2015.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**; estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

GOLDENSTEIN, Lúcia. **Repensando a Dependência**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.

HAGGARD, Stephan; KIM, Byung-kook; MOON, Chung-in. The transition to export-led growth in South Korea: 1954–1966. **The Journal of Asian Studies**, v. 50, n. 04, p. 850-873, 1991.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. OUP Oxford, 2005.

MASIERO, Gilmar. "As lições da Coreia do Sul." **GVexecutivo**, v. 1, n. 2, p. 17-21, 2003

MASIERO, Gilmar; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A economia coreana: características estruturais. **Guimarães, Samuel Pinheiro, Coreia: visões brasileiras, Brasília: IPRI**, p. 199-252, 2002.

RHYU, Sang-young; LEW, Seok-jin. Pohang iron & steel company. **The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea**, 2011.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. **En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1**, p. 217-238, 2000.

WOO, Jung-en. **Race to the swift: State and finance in Korean industrialization.** Columbia University Press, 1991.